行 政 管 理 研 究

行政问责过程中的目标替代与执行工具化

——对基层问责乱象的一种新解释

盛明科　杨可鑫

(湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)

摘　要: 精准规范运用行政问责机制,纠正防范问责泛化、简单化、随意化等乱象,是基层政府治理的题中之义。从“价值—工具”的二分法的基本假设出发,构建“目标替代”与“执行工具化”的解释框架,系统探究行政问责的执行过程,有助于破解实践中产生的种种行政问责难题。基层行政问责中的目标替代产生于制度要素的实际运作中,政府组织方式、治理方式与政治生态的调整,使基层官员在问责活动中采用了目标替代的策略,使得对上负责、模糊责任、指标管理、形式管理、惩戒处置等工具目标取代了人民赋权、权力规制、规范行为、合规控制、绩效改进等价值目标。这种目标替代强化了行政问责制度中价值与工具的分离,进一步产生了“执行工具化”现象。借鉴沟通理性理论,增加问责制度中的沟通与对话机制,是防治基层问责乱象,解决目标替代与执行工具化问题的有效路径。

关键词: 行政问责;目标替代;执行工具化;问责乱象

中图分类号:C 9333. 22　　**文献标识码:** A　　**文章编号:**1000-5919(2021)04-0132-09

一、问题的提出

行政问责自诞生之日起就被赋予实现责任政府、塑造民主政治的重大价值。我国历来重视行政问责建设,特别是十八大以来,《中国共产党问责条例》《中国共产党党内监督条例》《关于实行党政领导干部问责的辐行规定》等一系列法规的颁布和修订,为问责工作的开展提供了制度遵循,标志着我国行政问责制度不断朝着规范化、制度化、程序化的方向迈进,行政问责成为一把震慑官员行为、约束干部履职的利剑。然而,在行政问责的执行过程中,部分基层存在着滥用问责权力,甚至“乱问责、错问责、问错责”的现象①:或过度依赖问责手段推动工作,造成基层重负;或不经细致调查、简单粗暴的判定责任。如何规范、精准地使用问责利剑,使其既能惩前毖后,又可治病救人,已经成为困扰基层的突出问题。

针对政治实践中产生的种种行政问责难题,学者们运用“问责泛化”②、“问责异化”③、“问责的非均衡性”④等概念,勾勒出了这一现象的不同侧面,并试图从政治体制、制度建构、问责要素等方面界定

收稿日期:2021-03-15

作者简介:盛明科,男,湖南长沙人,湘潭大学公共管理学院教授。

基金项目:国家社会科学基金“研究阐释党的十九大精神”专项“完善激励和约束并重的干部考核评价机制研究”(项目编号:18VSJ101)。

① 郝思斯:《实事求是 依规依纪 精准问责》,《中国纪检监察报》2018 年 11 月 21 日,001 版。

② 吕永祥、王立峰:《防止党内问责泛化的有效路径探析》,《中州学刊》2020 年第 2 期,第 11—17 页。

③ 滕文浩:《党内问责:治理效能、实践异化与优化路径》,《重庆社会科学》2020 年第 9 期,第 93—105 页。

④ 吕永祥:《党内问责非均衡性问题的表现形式、成因剖析与治理路径》,《学习与实践》2020 年第 1 期,第 28—37 页。

其成因①②。但是,责任是一个“重叠的、矛盾的并且不断发展的”情境性概念③,现实场域中的问责问题亦表现出错综复杂的特质,难以运用简单归纳的方法加以穷尽。这使相关研究往往呈现出零散、碎片化甚至矛盾的局面,尚未有统一的概念对其加以界定。那么,这些现象产生的深层机理是什么?能否运用一个整体性的概念概括其特征?如何有效治理当前基层问责的难题?从制度和组织研究的视角来看,制度建构与组织运作是一个制度制定者赋予其内在价值并运用一定的手段实现特定目标的过程,必然受到“价值理性”与“工具理性”的统摄。为此,本文从“价值—工具”二分法出发,考察行政问责内在价值取向对其制度体系和实际运作过程的影响,构建“问责取向—制度体系—目标体系”的分析框架,并提出问责制度的“目标替代”和“执行工具化”现象,对其生成机制做详细分析,在此基础上提出有针对性的建议。

二、基于“价值—工具”二分法的基层问责乱象解释框架

(一)“价值—工具”二分法下的行政问责

最早提出价值理性和工具理性二元概念的是马克斯·韦伯(Max Weber)。他认为,价值理性立足于某种纯粹信仰之上,以某种人们赋予的“绝对价值”为依归;工具理性则用于处理目的与手段之间的关系,是为了实现特定目标而付出行动的理性考量,以形式化规则、可计量程序为依归④。这种对理性的划分影响着公共行政学的发展,演化为政治与行政的二分,为传统公共行政的合理性建构了基础。同时,亦开启了卡尔·弗雷德里克(Carl Friedrich)与赫尔曼·芬纳(Herman Finer)之间有关行政责任的著名论争,产生了问责研究中“作为价值的问责”(accountability as a virtue)与“作为机制的问责”(accountability as a mechanism)两种不同的取向⑤。价值问责涉及规范性研究,代表了行政问责的目标体系,在不同的政治文化中表现出不同的价值,为其制度设计提供合法性支持;机制问责则涉及描述性研究,是实现价值问责的治理工具,直接影响政府责任履行的实际效果。价值问责为机制问责规定目标和方向,机制问责则为价值问责的实现提供了路径和手段,两者相辅相成、缺一不可。因此,行政问责是公共行政人员与其相关联的不同授权群体之间,通过相应的程序、机制和战略安排去实现问责价值的过程。⑥ 这两种问责取向同时贯穿行政问责制度的全过程,在具体的制度设计中表现为问责的价值目标与制度要素之间的紧密勾连,即每一种问责价值都应当在问责的制度要素中找到相应的体现。

(二)行政问责的制度体系:价值规范、运行基础与制度要素

从制度设计的视角观之,有效的行政问责的制度体系需要具备制度要素、价值规范与运行基础三大要件⑦。制度要素作为制度体系的核心部分,规定了问责的主体、客体、内容、程序、结果及其相互之间的关系;价值规范指为制度体系提供价值遵循,界定了制度要素的内容范围与发展方向;运行基础指确保制度顺利实施的政府内部组织方式、外部政治环境等条件,制约着制度要素的实际执行效果。问责制度要素受到价值规范与运行基础的双重影响,蕴含着价值问责和机制问责两种取向,使整个制度体系充

---

① 王湘萍:《基层行政问责乱象与矫治的刚柔艺术》,《领导科学》2021 年第 3 期,第 14—17 页。
② 谷志军:《问责乱象的生成机理及精准治理》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2021 年第 2 期,第 32—38 页。
③ Robert D. Behn, “The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Account Ability”, *International Public Management Journal*, 1998, 1(2).
④ 张德胜、金耀基等:《论中庸理性:工具理性、价值理性和沟通理性之外》,《社会学研究》2001 年第 2 期,第 33—48 页。
⑤ 谷志军、王柳:《中西不同政治生态中的问责研究述评》,《甘肃行政学院学报》2013 年第 2 期,第 22—34 页。
⑥ 王柳:《理解问责制度的三个视角及其相互关系》,《经济社会体制比较》2016 年第 2 期,第 184—194 页。
⑦ 孔祥利:《以问责防治“为官不为”:现状特点与制度反思——基于 39 份省级层面的制度文本分析》,《中共中央党校学报》,2018 年第 5 期,第 49—57 页。

满了价值与工具、目标与手段的内在张力。

奥克恩(Aucoin)和海兹曼(Heintzman)认为,西方问责制度承载着约束和控制公共权力、保障民主规范和价值的实现、以绩效改进提升政府学习能力等三重价值①。尽管存在着政治制度与社会环境的差异,我国行政问责制被赋予规范行为、依法履责与改善绩效等三项基本功能。首先,体现在对基层官员行政自由裁量权的控制上,除了科层职业约束机制对其的外部规制,更要求公务人员内在具有高度的政治觉悟与自觉的服务动机。其次,依法履责表现为公务人员在履职过程上严格遵守制度、法规安排与上级要求,在履职的结果上能够体现公共价值,及时地回应民众诉求。最后,行政问责意味着通过问责机制促进政府绩效的持续改进,在不断推动政府履职效率提高的同时,在组织内部形成长期的学习机制,提升组织的开放度与灵活性。这三种价值功用构成了我国行政问责制度设计的基石,在问责制度体系的建构和执行流程中均有不同程度的体现,并要求执行者在问责活动中时刻意识到这些价值,一丝不苟的将其奉为行动准则。

我国行政问责制度主要沿着政府内部的等级链条逐级展开,政府内部的组织方式、治理方式与政治生态的变化是影响其运作成效的关键要素。首先,在组织方式上,行政责任主体间下达指标、分解任务、量化考核的目标管理体制是行政问责得以展开的基础②。它形成了一种目标管理体制下的绩效问责形式,即对目标责任制下各级政府完成任务指标的情况所进行的验收、考核与奖惩机制。具体包括政治晋升激励、"一票否决"、定期考核、人事升降等措施,从而在官员的政治、经济利益与组织目标责任之间建立起联系,实际上是在科层政府间构建起基于委托代理关系的激励结构。其次,在治理方式上,由"结果导向"到"程序导向"的政府治理方式使行政问责制度日益规范化。为了解决改革开放进程中经济社会领域发生的诸多矛盾,真正将制度优势转化为治理效能,法制化、制度化成为新时期政府行政改革的突出方向,强调运用制度规范对自由裁量权的使用加以限制,减少官员贪腐空间和越矩行事的可能。最后,在政治生态上,始终把党的政治建设放在首位,全面从严管党治党,形成了失责必问、问责必严的问责压力。通过不断完善党内法规制度体系、深化政治巡视和政治监督等方式,要求党员干部牢固树立"四个意识",强化干部的政治责任感,推动各级党组织和党员干部始终自觉地在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致。

总体而言,受运作基础变动的影响,新时期的行政问责朝着制度化、全面化、致密化的方向发展,在注重责任结果的同时,尤其重视程序规制的作用,确保官员履行消极责任与积极责任。在目标管理体制下,上级政府对问责制度建设的强调和重视,使得作为执行者的基层政府和官员承受着巨大的问责压力。行政问责制度要素在具体实施时呈现出如下特征:第一,行政问责权力中心上移,纵向强化上级主体对下级问责对象的领导与监督作用;第二,问责客体的横向覆盖面扩大,由注重行政领导责任转为强调全体公务人员的履职情况;第三,问责内容表现为多重化倾向,环境保护、党风廉政建设等指标被纳入"一票否决"事项;第四,问责程序建设规范化,要求严格按照法规条例来启动和实施问责;第五,充分运用问责结果的激励作用,将问责情况作为官员考核、培训、任免、奖惩的重要依据。

(三)基层行政问责中的目标替代与执行工具化

韦伯指出,工具理性在现代工业社会中有着十分重要的作用。在行政管理领域,科层制度作为工具理性的典型产物,排除了专断与主观随意性,可以通过抽象的规则、严谨的控制手段高效地处理任务。但是他也同时指出,科层组织的有可能演化成以自我生存为目标的生命体,产生工具理性的膨胀,背离

---

① Aucoin, P, R. Heintzman, "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform", *International Review of Administrative Sciences*, 2000,66(1).

② 渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》2009年第6期,第104页。

组织最初设计的目标①。无独有偶,罗伯特·米歇尔斯(Robert Michels)在考察 20 世纪初欧洲国家劳工组织和社会主义党派时发现,劳工组织在实际运行中存在着组织目标被少数精英利益目标所替代的现象,提出了目标替代(Goal Displacement)的概念②。目标替代揭示了管理过程中,受内外因素的影响,组织的工具性目标逐渐演化为组织终极目标的问题。在公共部门中,组织对外部环境的依赖、内部的委托代理关系、激励考核机制的设计与公务人员的公共服务动机等③,都是可能造成目标替代结果的关键因素。作为满足不同群体责任期望的基层行政问责,在实践中嵌入既有的政府体系,既受到上级问责压力的影响,又与政府激励机制和政治生态发生关联,使得行动者在执行过程中发展出了一套行动逻辑与工具目标。从制度建构的视角观之,制度要素是价值规范的集合体,每一种制度要素包含着相应的价值目标,亦在实践中产生了对应的工具目标。本文认为,基层行政问责中的诸多乱象源于问责制度运作中管理的工具目标体系对价值目标体系的替代,具体表现为:政府组织方式、治理方式与政治生态等制度运行基础与问责制度要素互动,进而在执行过程中产生了对上负责、模糊责任、指标管理、形式管理、惩戒处置等工具目标。这些目标与问责价值规范所内蕴的人民赋权、权力规制、规范行为、合规控制、绩效改进等价值目标并不完全匹配,甚至可能背离问责制度设计的初衷,影响问责制度治理效能的实现。这种目标替代的过程,又加剧了基层行政问责主体对达成工具目标的程序和手段的依赖,从而将行政问责简化为约束机制或管理工具,偏离了行政问责制原有的价值追求,陷入了执行工具化的困境。

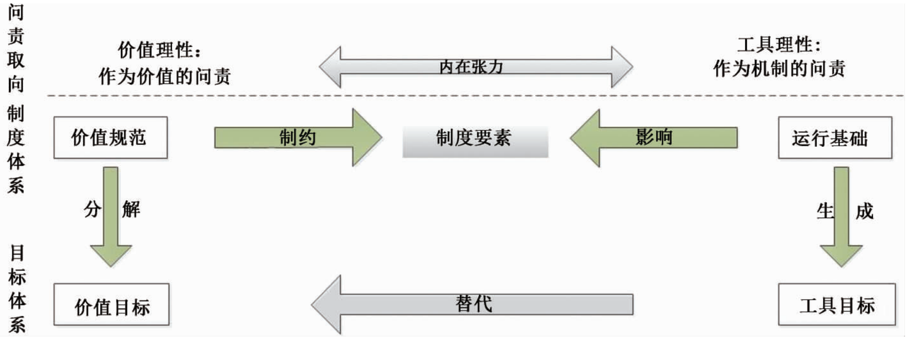

图 1　基层行政问责中的目标替代与执行工具化

三、目标替代:行政问责过程工具目标对价值目标的置换

(一)问责主体:从人民赋权到对上负责

问责主体是在问责制度中合法地启动问责程序的组织、群体或个人,回答的是"谁来问责"的问题。在民主国家中,问责主体的设定应当体现公民权利,确保行政权力来源于人民并及时回应人民需求,实现人民赋权。西方问责制度以竞争选举制度为基石,通过选举制和代议制的衔接,解决权力的外部监督和内部控制问题。在我国,党代表最广大人民的根本利益,实现了党对问责制度的领导,就是保障了人民权利和公共利益。《中国共产党问责条例》明确规定了党委(党组)、纪委和党的工作机关的职能与权限,特别是党委在问责制度中的领导作用,在实践中则通过上级党委和行政机关对下级行政机关的监督来体现。十八大以来,全面从严治党的问责压力加速了问责权力向中央和上级政府集中,旨在规范权力运用,解决执行目标偏移等问题。但是,当政府内部的目标责任制与问责压力的刚性传导相结合,问责

---

① 周雪光:《基层政府间的"共谋现象"——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》2008 年第 6 期,第 1—21 页。

② Michels, R., "Political Party", New York: Free Press, 1968.

③ 刘焕、吴建南、徐萌萌:《不同理论视角下的目标偏差及影响因素研究述评》,《公共行政评论》2016 年第 1 期,第 151—171 页。

就演变为责任主体为完成上级规定指标的竞赛。当下级政府疲于应对层层下压的问责任务时,囿于时间压力、资源匮乏等条件限制,常常将上级规定的事项作为优先事项,而忽略普通民众的责任需求,演变成一种对上负责、甚至唯上的问责倾向,这种缺少细致调查的问责常常脱离实际,反而加重基层的负担。比如,一些地方和部门动辄要求下级签订“责任状”、搞“一票否决”,以显示上级对责任部署的重视,下级政府也如法炮制,表明工作已经落实到位,一旦出现问题,则把责任“甩锅”给下级。这种层层压实责任实际上是以问责之名行避责之实,严重影响问责的精准性。

(二)问责客体:从权力规制到模糊责任

问责客体与问责主体相对,指对相关行政事务做出解释、接受质询,并承担相应后果的组织、群体或个人①,即“向谁问责”。问责客体的规定直接影响权力规制的界限,良好的行政问责既要求问责客体的覆盖范围尽可能广泛,不应有不受责任约束的公共组织和个人,又要求启动问责程序时,对问责客体的指向要尽可能清晰明确,否则会有损问责的权威性。我国实行的是党的纪委和国家监委双重问责的体制,在这一制度安排下,行政问责实现了对全体国家公职人员的全覆盖②。此外,《中国共产党问责条例》将党委(党组)、党的领导干部、特别是主要领导干部作为问责重点,形成了“主次分明、重点突出”的制度安排。但是在目标管理体制下,政府内部的权责分配仍然存在着一些不当之处,在一定程度上造成行政问责的困难。上级政府掌握着任务目标的制定权和验收检查权,下级虽然能以协商的方式对任务目标进行讨价还价,但是难以左右上级做出决定,容易出现权力上移、责任下移的倾向,从而造成纵向权责分配的不均;同时,目标管理体制中多部门共同参与的问题解决机制,在减少决策失误、提高行政效率的同时,也容易在问责追责时转变为模糊责任边界的工具,造成横向责任分配的不均。这使得一些单位出现了问责“对下不对上”、部门成员轮流“分担”责任的现象。例如,某市对畜牧业疫情防控不力的情况展开了专项问责,乡镇以下工作人员占据 90%;华东某市在党建工作督导中,针对党建主体责任落实不到位的情况,对党委(党组)做出了通报批评的处理,而无一名相关责任人受到纪律处分。这些处理方式,混淆了应有的责任界限,也造成了基层人员的不满③。

(三)问责内容:从规范行为到指标管理

问责内容即对掌握行政权力的组织和个人需要承担责任的情形与事项的具体规定,是展开问责活动的主要依据。对官员构成失职或不当行为的具体条件、应当承担责任的幅度等,相关法规应当有详尽清晰的规定,作为判断官员履职情况的基础,从而提高问责的精准度。我国地方政府的问责内容主要涉及落实上级决策部署、履行岗位职责、行政监管、公共服务提供和其他事项五大类④,基本涵盖了政府责任的方方面面。问责内容的实现则依托于目标管理体制,在政府层级间逐级传递,分解为可以实现的具体指标,并根据任务落实的情况进行考核、评价和奖惩。这些指标完成与否受到多种因素的干扰,不仅受基层政府和官员能力的影响,更受指标本身的特点、上级领导的重视程度、新闻媒体的报道、时间压力等情形的限制。注意力理论指出,组织的注意力作为一种稀缺资源,受到组织环境、制度环境、社会环境的影响⑤。在行政问责过程中,责任目标越明确可测、上级领导越重视、媒体曝光程度越高的责任事项,就越容易获得问责关注。这种指标管理的方式也使得基层政府在问责过程中存在着“畸轻畸重”的现

① 王春城:《行政问责制中主客体关系的平衡——基于委托—代理理论视角的分析》,《行政论坛》2009 年第 3 期,第 1—5 页。

② 徐双敏:《坚持和完善中国特色的问责制度》,《学习与实践》2020 年第 3 期,第 18—27 页。

③ 新华每日电讯:《“一拍脑袋”就问责! 这些问责乱象偏离了初衷》www.jfdaily.com/staticsg/res/html/web/newsDetail.html? id=282319。

④ 孔祥利:《以问责防治“为官不为”:现状特点与制度反思——基于 39 份省级层面的制度文本分析》,《中共中央党校学报》2018 年第 5 期,第 49—57 页。

⑤ 练宏:《注意力分配——基于跨学科视角的理论述评》,《社会学研究》2015 年第 4 期,第 215 页。

象:一方面,为了应对上级的督查,管理者将一些一般性工作问题纳入问责范围,“严抓严管”“沾边就问”,造成问责的泛化;另一方面,当心本地、本部门形象受损,只要没有上级压力和舆论发酵,就不愿启动问责机制,这在一定程度上助长了基层问题的滋生,无法起到以问责倒逼责任担当的作用。

(四)问责程序:从合规控制到形式管理

问责程序是当问责对象发生行政失范行为,问责主体启动问责时需要遵循的一系列制度规范。基于命令服从的等级链条,科层制以法律命令和契约义务等形式规定了行政人员应当履行的职责规范和责任义务,形成了以职业标准和服务理念为依据的内部控制机制。政府内部采用合规控制导向的问责方式,通过设定标准、发现错误、纠正偏差的过程,可以及时发现组织失误、维持组织的日常运转。十八大以来,规范化、标准化、技术化作为国家行政改革的核心议题,重塑了行政问责的程序机制,要求主体在启动问责程序、界定责任、做出决定、实施救济时,都应该符合相关法律法规的规定。但是,由于我国行政问责制尚处于发展阶段,制度规则本身具有一些不完备与不明确之处,使得官员在实施问责时难以把握具体的尺度;并且,行政事务具有相互关联性和多维性等特点,使得个体行为与最终结果责任之间不一定具备必然的因果关系,增加了判断责任归属的难度。这要求问责主体在运用行政程序时,既要严格按照法规和上级精神进行处理,又要认真考察实际情况合理地变通执行。但是,当逐级传导的问责压力与规则本身的不完备性相结合,合规控制逐渐演变为一种“形式管理”:一些单位为了应对上级的问责,不考虑客观条件和问题性质,刚性运用问责程序,将办案数量、处罚力度视为工作成果,并未切中问题的实质,造成了问责工作的简单化、随意化;或者利用制度文本规定的抽象性进行操作,延长问责时限、模糊问责程序,通过转移上级和公众注意力的方式来逃避问责。

(五)问责结果:从绩效改进到惩戒处置

问责结果是对被追究责任的组织、群体、个人进行合理处置的过程。问责结果的运用不仅要作为奖惩官员的依据与激励机制相关联,起到惩戒与示范的效用,实现权责一致和错责相当,更重要的是借由问责结果,充分展开追溯和发现问题的组织学习过程。通过有针对性地进行“发现问题、分析问题、解决问题”的持续学习,实现组织绩效螺旋式的上升,进而使政府组织更加贴近民众的利益和需要。中央特别强调要做好问责工作的“后半篇文章”“落实三个区分开来”,改善问责的方式方法,注重督察检查考核的实际效果。在这一方针指导下,问责主体与客体一同探讨组织和个人失职失误的原因,才是问责结果运用的关键。但是,实现上述过程不仅需要上级领导耐心细致的工作方法,更需要大量的时间和资源对其加以支持,从而增加整个绩效改进过程的复杂性。相较而言,根据一定的问责标准,直接对问责结果处理则更加省时省力。这就造成了部分单位和部门出现问责简单化、粗暴化,把问责当成惩戒的工具、以问责代替整改的现象。例如,片面理解“动员千遍,不如问责一次”的含义,部分地方在面对领导批示和公众舆论压力时,过度依赖问责负向激励开展工作,使下级官员疲于应对,产生消极心理;在环境保护领域,一些地方政府为了应付上级的督查,不论所辖范围内的企业是否达到环保标准,采取“一律关停”“先停再说”的处理方法进行“运动式”整改,不仅没有达到环境治理的预期效果,也造成了人民群众的不满。

四、执行工具化:行政问责目标替代的必然结果

行政问责制度运行过程中发生的目标替代,揭示了基层问责主体将工具目标视为组织的最终目标的现象,亦反映出行政问责制度嵌入政府日常运作中面临的种种矛盾。基层问责主体在追逐问责工具目标的同时,必然会增加对达成工具性目标的机制、程序与手段的依赖和使用,继而强化了问责的工具性目标,致使行政问责价值规范虚置,从而将行政问责矮化为负面约束机制或简单的管理工具,这就是行政问责中的执行工具化。从执行工具化生成的整个过程来看,其主要特征表现为:执行手段的工具化、工具目标的自我强化与问责制度的工具化。

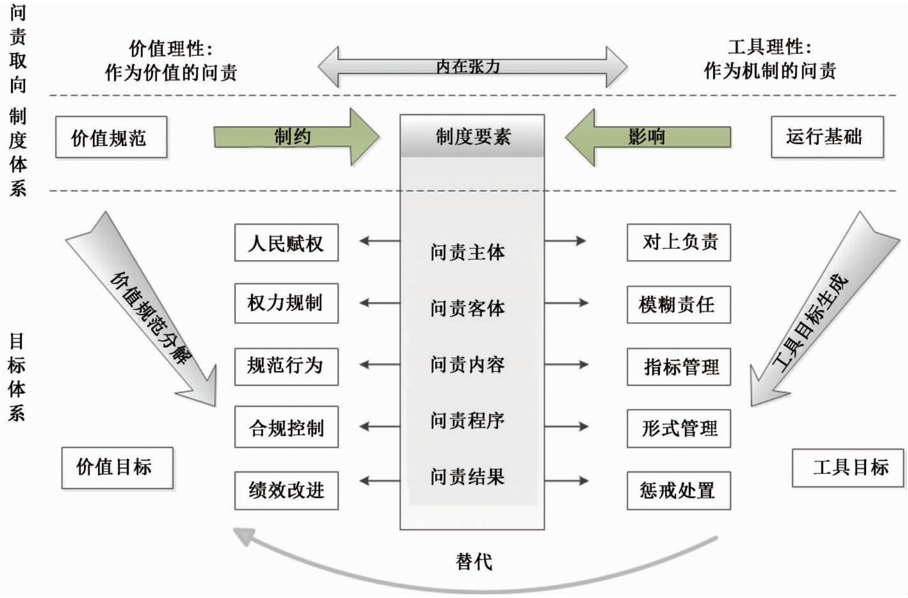

图 2　基层行政问责中目标替代现象的生成

问责执行手段的工具化是目标替代的直接产物。对上负责、模糊责任、指标管理、形式管理、惩戒处置等工具目标的实现,需要相应的执行手段与其匹配,促使问责主体发展出一套工具化的程序机制。比如,为了完成上级规定的问责任务,一些基层部门同样以“责任状”“下指标”等问责方式,推进日常工作的落实。或是在基层检查中,部分监督考核人员不考虑地方的具体实际情况,一律采用“听汇报、查资料、看现场”的方式,等等。工具化的执行手段的确达成了相应目标,却也掩盖了更深层次的矛盾与问题。

工具目标的自我强化是问责主体使用相应措施的结果。当某种工具程序、手段被管理者频繁地使用,就会增加其使用机会,造成主体对这种管理方式的依赖,进而增加工具性目标实现的可能。例如,严肃执纪、顶格执纪的问责方式,起到了良好的警示和示范作用,但是部分单位和领导片面追求问责的威慑惩戒效果,频繁运用问责手段,而不善运用谈话、教育和批评等方式来改进工作,往往会使得下级产生惧怕问责的消极情绪。

行政问责是一个由“目的与手段”逐层衔接的链条,上层目标和下层手段的工具化,会造成价值规范在制度运作环节的缺失,从而造成行政问责制度本身的工具化。行政问责制度的发展实践表明,问责不单是控制政府权力和约束官员行为的工具,亦蕴含民主政治、公众本位、绩效持续改进的深层价值。以问责方式提升组织回应性和政府绩效,从而使政府由保守封闭走向包容开放,更好地为人民利益服务,才是行政问责追求的终极目标。

五、结论与启示

以价值理性与工具理性为基础,运用“问责取向—制度体系—目标体系”的分析框架,构建起目标替代和执行工具化的概念,用以解释基层行政问责出现的种种乱象。笔者认为,目标替代和执行工具化倾向是产生问责乱象的主要原因。“目标替代”生成于问责制度的实际运作中,是制度要素受制度运行基础影响所形成的工具目标对制度价值设计目标的置换;“执行工具化”则是目标替代现象发生后,问责工具目标与其执行手段相互强化的产物,两者造成了行政问责制度中价值与工具的分离,产生了价值规范的虚置的困境。本文并未使用完全归纳的方式逐一列举问责乱象,而是试图提供了一个可供扩展与迁移的概念进行探索,以增进对基层行政问责乱象及其成因的认识和理解。作为一种归因性分析,本

文尚有一些不足之处。比如,对于行政问责中影响目标替代产生的环境因素,仍需使用实地调研或案例研究的方式进行深度测量;客观条件的限制使得本文使用材料多来自网络搜集,缺少亲身调研经历和一手数据。未来的研究可以引入质性研究方法,继续深化对目标替代与执行工具化生成机制的研究。

哈贝马斯为了解决工具理性过分张扬而产生在社会各个领域的异化现象,提出了沟通理性概念。他认为,人类可以通过理性的沟通建立共识。通过参与者在公共领域自由公开的交往和真诚的表达言辞,调解意见分歧、实现相互理解,重新建立起真正的、合理的社会共识,从而为价值理性提供客观基础。无独有偶,行政问责过程中的目标替代与执行工具化促使问责主体假借价值规范之名,行工具控制之实,引发官员的对抗、消极心理等防御性反应,公众亦在问责体系中处于边缘位置,扮演着“消极的大众”的角色①。这使得回应性作为衡量问责效果的一个重要尺度,越发受到制度设计者的重视。组织的内部回应性要求问责主体与问责客体之间就问责结果展开对话和沟通,不但要重视责任的归属和结果处理,更要分析问题产生的过程和原因,改善组织处理事务和解决问题的能力②;组织的外部回应性则要求公众广泛参与行政问责目标的制定过程,实现对政府的有效监督,并重建社会与政府的联系机制。为此,促使行政问责向价值目标方向回归可以从以下几个方面改进问责制度:

第一,明确主体功能,扩宽参与渠道。我国行政问责制度明确规定了参与问责的各类主体及其功能,但问责实践中仍存在着部分主体参与程度不深的问题,需要采取相应措施。一是在明确党委领导责任的同时,增强其他主体的辅助功能和参与程度,各级政府应当明确各类责任主体的权力清单和责任清单,为行政问责提供制度依据。同时精准还原权力运行的轨迹,理清问责对象的责任界限;二是利用新闻媒体、电子政务等媒介渠道改善行政问责。通过媒体报道,增加公众对政府责任的理解和公开监督,以公共舆论压力的方式推动政府责任实现;借助于电子政务的解耦机制、信息披露机制和对话机制提升问责效率③,提供公开透明的政务信息以增加社会主体介入公共事务的程度,提升政府回应性。

第二,严管厚爱结合,规范问责运用。过于强调行政问责的刚性制度约束,可能会使基层官员产生消极逃避的情绪,只有实际惩罚和激励的均衡,才能最大限度地发挥行政问责效果。一是要精准问责,特别要牢牢把握“关键少数”这个重点,敢于动真碰硬,通过追究并区分不同主体的责任、第一责任人责任和监督责任,防止权责不等和责任下移的发生。二是加大对基层官员关心爱护的力度,了解他们在工作和生活中遇到的困难,对其合理需求在提供资源和组织支持的同时,审慎实施问责措施,以增强基层官员积极性和主动性,从源头上预防并减少官员失职行为的发生。三是完善问责救济,赋予问责客体申诉权力,拓宽行政问责救济的手段和渠道,充分保障问责对象的合法权益;建立受问责官员的复出机制。根据受问责官员失职行为的轻重程度,建立起科学有序的复出机制,对受问责官员复出的时间和时限、再任职条件、复出程序等都要做出清晰规定。

第三,重估问责结果,促进组织学习。行政问责不是对官员不当与失职行为的简单处置,更不应简单视为一种负向激励的工具。问责结果如果运用得当,不仅能对组织和个人起到教育和警示的作用,还可以带来组织学习和创新。一是规范制度运作,树立规则意识。官员对问责的抗拒一定程度上源于对问责结果的不确定性,这产生于对问责制度的主观和片面理解,需要在政府内部强化制度化问责的价值观念,建立起有限责任和问责目标的共识,增进被问责官员对问责标准和问责程序的理解。二是建立组织集体学习机制,强化对典型问责案例的学习。对组织中发生的问责情况,不能一味查究当事人的过错

① Edward P.Weber., “The Question of Accountability in Historical Perspective”, *Administration & Society*, 1999, 31(4);451-494.

② 王柳:《理解问责制度的三个视角及其相互关系》,《经济社会体制比较》2016 年第 2 期,第 184—194 页。

③ 阎波、吴建南:《电子政务何以改进政府问责——ZZIC 创新实践的案例研究》,《公共管理学报》2015 年第 2 期,第 1 页。

与责任，而应收集产生失职行为的个体因素和环境因素，建立组织沟通与讨论的常规程序。通过对问责信息的分析和学习，形成制度化的评估和反馈机制，并有针对地采取措施加以整改，从而提升组织的整体绩效。

Goal Displacement and Implementation Instrumentalization in the Process of Administrative Accountability: A New Explanation of Accountability Confusion in Grassroots Governments

Sheng Mingke, Yang Kexin

(*School of Public Administration*, *Xiangtan University*, *Xiangtan* 411105, *China*)

Abstract: It is essential for grassroots governments to make precise and standardized use of the effective administrative accountability mechanism and correct and prevent the misuse of excessive, simplified and arbitrary accountability in their governance. Starting from the basic assumption of the dichotomy of "value and tool", this paper is intended to construct the explanatory framework of "goal displacement and implementation instrumentalization", and systematically explore the implementation process of administrative accountability, which is helpful to solve various problems of administrative accountability arising in practice. The goal displacement of administrative accountability in grassroots governments is originated from the actual operation of institutional elements. The adjustment of the organization mode and governance mode of the government and its political ecosystem enables the grassroots-government officials to adopt the strategy of goal displacement in their accountability activities. It can also replace such value goals as empowerment by the people, rules and regulations of power, normative behavior, compliance control and performance improvement by such instrumental goals as responsibility to the superior, fuzzy liability, indicator management, form management, punishment and penalty. This kind of goal displacement can strengthen the separation of value and tool in the administrative accountability system, and further the phenomenon of "implementation instrumentalization". To refer to the perspective of communication rationality and enhance the communication mechanism and dialogue mechanism in the accountability system is an effective way to prevent and control the accountability confusion in grassroots governments and solve such problems as goal displacement and implementation instrumentalization.

Key words: administrative accountability, goal displacement, implementation instrumentalization, accountability confusion

（责任编辑　刘曙光）